

**Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden**

## 39

Vragen van het lid **Tjeerd de Groot** (D66) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de berichten «Te ruime regels voor stikstofhandel gevaar voor toch al overbelaste natuur» en «Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot»* (ingezonden 3 juni 2021).

Antwoord van Minister **Schouten** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 24 september 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 3304.

### Vraag 1

Bent u bekend met de berichten «Te ruime regels voor stikstofhandel gevaar voor toch al overbelaste natuur» en «Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot»?<sup>1 2</sup>

### Antwoord 1

Ja.

### Vraag 2

Klopt het dat in afgegeven vergunningen nog ruimte is voor handel in 30 miljoen kilo stikstofuitstoot? Zo ja, waarom heeft u hier geen stappen tegen ondernomen en hoe lang bent u hiervan op de hoogte? Zo nee, hoeveel ruimte is er nog wel?

### Antwoord 2

De berekeningen van de latente ruimte door het Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico hebben betrekking op het verschil tussen de vergunde uitstoot en de daadwerkelijke uitstoot respectievelijk het extrapoleren van de gerapporteerde uitstoot van vergunde veestallen met de 25% latente ruimte uit de inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouders rondom de Peelvenen.

Bij extern salderen kan alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dat betekent dat de niet-gerealiseerde capaciteit – die onderdeel uitmaakt van de latente ruimte – bij het intrekken van de vergun-

<sup>1</sup> Te ruime regels voor stikstofhandel gevaar voor toch al overbelaste natuur – EenVandaag (avrotros.nl)

<sup>2</sup> Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot – De Groene Amsterdammer

ning van de saldogever komt te vervallen. Bovendien wordt 30% van de depositie van de saldogever afgeroomd. De door Investico gemaakte berekeningen geven daardoor een overschatting van de potentiële stikstofruimte waarmee extern gesaldeerd kan worden.

Het is de vraag of veehouderijen onbenutte latente ruimte ook daadwerkelijk gaan gebruiken. In het door Investico gebruikte onderzoek wordt (ook) onderkend dat «de latente ruimte in milieuvergunningen en -meldingen van veehouderijen al jaren een vrijwel stabiel gegeven is. Er zijn ook andere factoren zoals dier- en fosfaatrechten, eisen en kosten met betrekking tot mestverwerking, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen, die een toename van het aantal gehouden dieren remmen. Het is daarom niet aannemelijk dat de latente ruimte in Nbw-vergunningen voor een belangrijk deel wordt opgevuld».

Ik heb geen inzicht in de omvang van de latente ruimte in Nederland. Dit zou een analyse tot op individueel bedrijfsniveau vergen, van de mate waarin bedrijven de vergunde ruimte feitelijk hebben gerealiseerd c.q. daadwerkelijk benutten. Ook de provincies hebben deze analyse niet zo voorhanden. Ik ben van plan om met de provincies over latente ruimte in gesprek te gaan.

### Vraag 3

Kan de conclusie worden getrokken dat met het extern salderen de uitstoot van stikstof significant kan toenemen waardoor de natuur verder kan verslechteren? Zo nee, waarom niet?

### Antwoord 3

Bij extern salderen nemen partijen ruimte voor stikstofdepositie over van bedrijven die stoppen of minder stikstof gaan emitteren. De keuze om bij extern salderen uit te gaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit en niet de vergunde capaciteit, is gemaakt om feitelijke toenames van stikstofemissie zoveel mogelijk te voorkomen. De voorwaarde van «directe samenhang» bij extern salderen is dat een bestaande vergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken, alvorens die voor een ander project, waarbij sprake is van stikstofdepositie een nieuwe vergunning op basis van de Wet natuurbescherming, wordt afgegeven. De niet-gerealiseerde capaciteit in de vergunning van de saldogever komt bij het intrekken van de vergunning te vervallen. Op deze manier neemt de vergunde stikstofemissie af. Hiermee wordt geborgd dat er door de externe saldering geen feitelijke toename van stikstofdepositie door invulling van latente ruimte vanuit niet gerealiseerde capaciteit plaatsvindt. De partij die de ruimte voor stikstofemissie overneemt, mag vervolgens maximaal 70% van de depositie benutten voor zijn eigen project; de resterende minimaal 30% wordt gebruikt om een depositiedaling tot stand te brengen voor de natuur. Hierdoor daalt de stikstofdepositie als gevolg van extern salderen in bijna alle gevallen. In zeer uitzonderlijke gevallen is het mogelijk dat een toename van de feitelijke stikstofdepositie als gevolg van extern salderen niet kan worden uitgesloten.

### Vraag 4

Wat is de precieze toename van de stikstofuitstoot na de eerste grote stikstofdeals in de industrie waar de onbenutte ruimte uit vergunningen nu ter beschikking wordt gesteld aan bijvoorbeeld de aanleg van pijpleidingen?

### Antwoord 4

Ik heb geen volledig inzicht in alle gevolgen voor stikstofdeposities die voortvloeien uit afzonderlijke extern saldeertransacties, omdat een provincie in deze gevallen veelal het bevoegd gezag is. Pas zodra een initiatiefnemer zich meldt bij het bevoegd gezag met het voornemen tot extern salderen en daarna (ook) een vergunningsaanvraag indient, is er bij het betreffende bevoegd gezag inzicht in de gevolgen voor de stikstofdepositie. Het bevoegd gezag beoordeelt of een activiteit voldoet aan het toetsingskader uit de Wnb en toetst op de voorwaarden zoals benoemd in het antwoord op vraag 3 van toepassing zijn.

### Vraag 5

Kunt u reflecteren op het verslag over de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) en specifiek de beantwoording op vraag 191 & 192 naar het effect van extern

salderen, waarin wordt geantwoord dat door de afroaming van 30% bij extern salderen ten behoeve van de natuur een marge is ingebouwd om feitelijke toename van stikstofemissie te voorkomen?<sup>3</sup>

Antwoord 5

Eén van de uitgangspunten bij extern salderen is dat er geen nadelige gevolgen optreden voor stikstofgevoelige natuur. Bij extern salderen kan alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit (dus niet met de wel vergunde, maar niet-gerealiseerde capaciteit; deze niet-gerealiseerde ruimte komt bij het intrekken van de vergunning van de saldogever ten behoeve van extern salderen te vervallen). Voorts wordt 30% van de depositie van de saldogever afgeroomd. Als gevolg daarvan daalt de stikstofdepositie in bijna alle gevallen met extern salderen. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, als de feitelijk gerealiseerde capaciteit door de saldogever nauwelijks wordt benut, kan een toename van de feitelijke stikstofdepositie niet worden uitgesloten. Momenteel verken ik samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

Vraag 6

Herinnert u zich de beantwoording op de schriftelijke vragen over het bericht «Nieuwkoopse stikstofboeren krijgen tonnen subsidie van Minister Schouten voor project: «Dit moeten we een kans geven»»?<sup>4</sup>

Antwoord 6

Ja.

Vraag 7

Wat is de reden dat wordt gesteld dat met het project van de Nieuwkoopse boeren de stikstofuitstoot zal afnemen door het extern salderen en is deze constatering juist wanneer wordt gereflecteerd op de zorgen van Kees Bastmeijer, hoogleraar natuurbeschermingsrecht?

Antwoord 7

In de Nieuwkoopse pilot wordt extern salderen beperkt tot ruimte die vrij wordt gemaakt door innovatie. De maximaal zes bedrijven in Utrecht en Zuid-Holland die aan de pilot deelnemen, moeten ruimte vrijmaken door het toepassen van emissiebeperkende maatregelen. De pilot is vooralsnog gericht op veehouderijbedrijven en kent een aantal specifieke randvoorwaarden die zien op beperking van de stikstofuitstoot. De vrijgemaakte ruimte wordt permanent met 44% afgeroomd en de innovatie mag alleen plaatsvinden bij en berekend worden over feitelijke gerealiseerde capaciteit. Er is hier geen sprake van (alsnog) benutten van bestaande onbenutte ruimte in een vergunning.

Vanwege de opzet van de pilot en het beperkt aantal bedrijven dat hieraan kan meedoen, is het vraagstuk rondom latente milieuruimte anders dan bij een aantal grote industriële bedrijven waar de latente ruimte is ontstaan, doordat de maximale milieugebruiksruimte (piekbelasting) de basis is geweest voor het bepalen van de jaarronde stikstofbelasting. De vergunning is daarbij gebaseerd op een worst case situatie, bijvoorbeeld een energiecentrale die in een koude winter extra energie moet kunnen leveren binnen de vergunning.

Vraag 8

Deelt u de vrees dat door de combinatie van de verkoop (of het verleen) van stikstofruimte in combinatie met technische innovatie het gevaar bestaat van een «lock in» zolang niet duidelijk is hoeveel molen er in totaal moeten worden gereduceerd in een bepaald gebied, in dit geval Nieuwkoop, oftewel dat reductie die met investeringen in techniek worden bereikt mogelijk niet genoeg is om de uitstoot in een gebied voldoende te reduceren en dat daardoor alsnog moet worden ingegrepen?

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 600, nr. 7

<sup>4</sup> Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2182

#### Antwoord 8

Dit aandachtspunt wordt door alle deelnemers van de pilot onderkend. Er wordt dan ook in gezamenlijkheid bepaald welke bedrijven geschikt zijn voor de pilot in de huidige vorm (6 casussen). Het voorkomen van een lock in wordt meegenomen door bij de keuze van de pilotbedrijven rekening te houden met het toekomstperspectief van de locatie en de eventuele kosten van verplaatsing van de toegepaste technieken in de toekomst.

#### Vraag 9

Op welk onderzoek is de conclusie gebaseerd dat onder extern salderen de stikstofuitstoot minimaal of niet zal toenemen en is dit onderzoek en haar conclusies te extrapoleren naar heel Nederland? Zo ja, waarom? Denkt u, gelet op de ervaringen tot nu toe met intern en extern salderen, dat het verstandig is om dit middel te blijven inzetten?

#### Antwoord 9

De gezamenlijke beleidskeuze voor een afromingspercentage van 30% is vooral gebaseerd op basis van het onderzoek inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen.<sup>5</sup> Extern salderen met ruimte uit bestaande vergunningen is een juridisch geaccepteerde wijze van mitigatie van effecten bij het toestaan van projecten op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Hiermee is salderen in de huidige situatie één van de weinige leverbare onderbouwingen om aan te tonen dat de stikstofuitstoot van een project geen significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied heeft. Momenteel verken ik samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

#### Vraag 10

Wat is de reden dat extern salderen is toegestaan in de huidige regelgeving terwijl in het toenmalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) dit in beginsel niet werd toegestaan? Welke rol hebben de provincies en de toenmalige boerenprotesten in de besluitvorming gehad?

#### Antwoord 10

Met de inwerkingtreding van het PAS vond de beoordeling, of een project met stikstofemissie kan worden toegestaan, plaats overeenkomstig het PAS en de daarin vastgelegde uitgangspunten voor onder meer de toekenning van ontwikkelingsruimte. Het PAS was in dat opzicht een gesloten systeem waarbij (het risico van) dubbeltellingen met ontwikkelingsruimte – door autonome ontwikkelingen zoals extern salderen door partijen – moest worden voorkomen.

Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 29 mei 2019 kon het PAS niet langer ten grondslag worden gelegd aan vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Nu de generieke passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag lag, niet langer gebruikt kon worden voor toestemmingverlening, moesten volgens op grond van de gezamenlijk gekozen beleidslijn initiatiefnemers zelf onderbouwen dat a) hun activiteit niet zal leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied of b) dat hun activiteit geen significant verstrend effect kan hebben op de soorten. Dit kan aan de hand van een ecologische onderbouwing, intern danwel extern salderen of een ADC-toets. De boerenprotesten hebben geen invloed gehad op de besluitvorming tot het (weer) mogelijk maken van extern salderen.

#### Vraag 11

Deelt u de mening dat met de huidige mogelijkheid tot extern salderen niet wordt voldaan aan het principe van de Habitatrichtlijn artikel 6.2, dat stelt dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet mag verslechteren? Zo nee, waarom niet?

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/29/rapport-inventarisatie-onbenutte-emissieruimte-in-vergunningen-van-veehouderijen-rondom-de-peelvenen>.

#### Antwoord 11

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 9.

#### Vraag 12

Deelt u de zorgen dat met het toestaan van extern salderen de feitelijk onbenutte ruimte gebruikt gaat worden voor stikstofuitstoot en dat ondanks het afnemen van 30% van die ruimte onder aan de streep de stikstofuitstoot zal kunnen toenemen in plaats van afnemen, waardoor natuur nog verder verslechtert en Nederland langer op slot blijft? Zo ja, op welke manier gaat u zorgen dat we gaan voldoen aan de wet? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 12

Extern salderen met ruimte uit bestaande vergunningen is een juridisch geaccepteerde wijze van mitigatie van effecten bij het toestaan van projecten op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Hiermee is salderen in de huidige situatie één van de weinige leverbare onderbouwingen om aan te tonen dat de stikstofuitstoot van een project geen significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied heeft.

Eén van de uitgangspunten bij extern salderen is dat er geen nadelige gevolgen optreden voor stikstofgevoelige natuur. Bij extern salderen kan alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit (dus niet met de wel vergunde, maar niet-gerealiseerde capaciteit die bij het intrekken van de vergunning van de saldogever ten behoeve van extern salderen komt te vervallen). Voorts wordt ook altijd 30% van de depositie van de saldogever afgeroomd. Als gevolg daarvan daalt de stikstofdepositie in bijna alle gevallen met extern salderen. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan een toename van de feitelijke stikstofdepositie niet worden uitgesloten, daar waar de feitelijk gerealiseerde capaciteit door de saldogever nauwelijks wordt benut. Momenteel verken ik samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.